

From: "Moraal, H.J. - BD/RSJ" <h.j.moraal@rsj.nl>
Date: Thursday, November 20, 2025, 11:53 AM
To: "Parlement (griffie eerste kamer)" <anneke.degraag@eerstekamer.nl>
"Parlement (Cie JenV Eerste Kamer)" <postbus@eerstekamer.nl>
"Parlement (Vaste Kamercie JenV-Tweede Kamer)" <cie.vj@tweedekamer.nl>
"Parlement (Vaste Kamercie VWS-Tweede Kamer)" <cie.vws@tweedekamer.nl>
CC: "5.1.2.e @tweedekamer.nl" <5.1.2.e.j@tweedekamer.nl>
"5.1.2.e 5.1.2.e (5.1.2.e 5.1.2.e 5.1.2.e)" <5.1.2.e @tweedekamer.nl>
"5.1.2.e 5.1.2.e 5.1.2.e 5.1.2.e 5.1.2.e" <5.1.2.e @rsj.nl>
Subject: Openbaarmaking RSJ-Adviesprogramma 2026 (inclusief actualisatie Meerjarenprogramma 2025-2028)

Attachments:

289.039_RSJ_Adviesprogramma_2026_def.pdf

Geachte heer, mevrouw,

Graag attendeer ik u op het [Adviesprogramma 2026 \(inclusief actualisatie Meerjarenprogramma 2025-2028\)](#) dat de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) vandaag openbaar heeft gemaakt.

Jaarlijks brengt de RSJ in november een adviesprogramma uit waarin onderwerpen staan waarover de RSJ op verzoek van de bewindspersonen van het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport adviseert.

In 2026 zullen deze gevraagde adviezen gaan over de onderwerpen voorlopige hechtenis en de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim. Ook staan er verschillende consultaties over wetsvoorstellen van beide ministeries op de agenda.

Daarnaast heeft de RSJ begin 2025 een [Meerjarenprogramma](#) voor de periode 2025-2028 vastgesteld, waarin de adviezen die op eigen initiatief worden uitgebracht vermeld staan. Dit programma wordt in 2026 uitgebreid met vijf onderwerpen:

- Middelengebruik in de forensische zorg
- De laatste levensfase in de forensische zorg en detentie
- Beklagerecht
- Kinderen van ouders in de forensische zorg
- Financiële straffen en maatregelen voor jeugdigen

Zowel het Adviesprogramma 2026 als het Meerjarenprogramma 2025-2028 zijn flexibel. Als actuele vraagstukken en maatschappelijke ontwikkelingen daartoe aanleiding geven, dan kunnen hieraan op verzoek dan wel op eigen initiatief nieuwe onderwerpen worden toegevoegd. Op [deze pagina](#) is een overzicht van alle lopende adviestrajecten te vinden.

Het Adviesprogramma is ook te vinden op de RSJ website, samen met een [nieuwsbericht](#).

Met vriendelijke groet,

Han J. Moraal

Algemeen voorzitter

Korte Voorhout 8 | 2511 EK Den Haag
Postbus 30137 | 2500 GC Den Haag



Raad voor
Strafrechtstoepassing
en Jeugdbescherming

www.rsj.nl

Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u is bestemd. Indien u niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is toegezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming

This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are requested to inform the sender and delete the message. The State accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.

Council for the Administration of Criminal Justice and Protection of Juveniles



Raad voor
Strafrechtstoepassing
en Jeugdbescherming



Adviesprogramma 2026

Inclusief actualisatie Meerjarenprogramma 2025-2028

Introductie

De Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: de RSJ) adviseert de bewindspersonen van het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport gevraagd of op eigen initiatief over de toepassing en uitvoering van beleid en wet- en regelgeving met betrekking tot de strafrechtstoepassing en het jeugddomein. Volgens de missie van de RSJ is de humane en rechtvaardige bejegening van justitiabelen en jeugdigen het uitgangspunt voor deze advisering. Hierbij staat de bescherming van hun rechtspositie centraal, waarbij ook rekening wordt gehouden met de veiligheid van de samenleving en eventuele slachtoffers en nabestaanden. Het nationale recht en het internationale mensen- en kinderrechtenkader zijn leidend bij de advisering, samen met de universele waarden en ethische principes die daaraan ten grondslag liggen.

De RSJ publiceert jaarlijks in november een adviesprogramma voor het daaropvolgende kalenderjaar. In het Adviesprogramma 2026, dat voor u ligt, is het onderwerp opgenomen waarmee de RSJ zich in 2026 op verzoek bezighoudt en het onderwerp dat doorloopt

vanuit het Adviesprogramma 2025. Daarnaast wordt aangekondigd over welke onderwerpen de RSJ van plan is op eigen initiatief te adviseren. Deze onderwerpen worden aan het Meerjarenprogramma 2025-2028 toegevoegd door ze te plaatsen onder de themalijn waartoe ze behoren.¹ Als tijdens de verkenning van een van deze onderwerpen blijkt dat een advies onvoldoende meerwaarde heeft, dan kan de RSJ besluiten daarover niet te adviseren. Naast de nieuw toe te voegen onderwerpen, is er een onderwerp dat al op het Meerjarenprogramma staat en doorloopt naar 2026. Dit betreft het onderwerp 'Rechten en belangen van kinderen zonder Nederlandse nationaliteit'.

Op de website van de RSJ is steeds een actueel overzicht te vinden van alle lopende adviestrajecten. Dat wil zeggen, zowel de op verzoek als op eigen initiatief gestarte adviestrajecten.

De RSJ brengt in november 2026 het volgende adviesprogramma uit, waarin de onderwerpen op verzoek zijn opgenomen en waarin wordt aangekondigd welke onderwerpen aan het Meerjarenprogramma worden toegevoegd.

Inhoud

Introductie 2

Adviezen gevraagd door het ministerie van Justitie en Veiligheid 3

Verwachte consultaties wet- en regelgeving 4

Actualisatie Meerjarenprogramma 2025-2028 5

¹ Het Meerjarenprogramma 2025-2028 bestaat uit drie themalijnen: 1. zinnvolle strafrechtstoepassing 2. de justitiabele in beeld, en 3. focus op jeugd. Deze themalijnen sluiten aan bij de missie van de RSJ.



Adviezen gevraagd door het ministerie van Justitie en Veiligheid



Voorlopig gehechten²

Sinds het najaar van 2023 is bij DJI sprake van een oplopend capaciteitstekort. Door een personeelstekort moest capaciteit buiten gebruik worden gesteld, terwijl de bezetting opliep. Om de nood te verlichten zijn acute maatregelen (zelfmeldersstop, arrestantenmaatregel en eerder heenwenden) getroffen, zoals gemeld in de Kamerbrieven van 30 november 2023 en 15 maart 2024.³ Daarnaast zijn er aanvullende tijdelijke maatregelen getroffen, zoals het capaciteitsverlof met elektronisch toezicht, het verder verruimen van criteria voor de Beperkt Beveiligde Afdeling (BBA) en het verhogen van de doorstroming naar de forensische zorg. Er zijn echter ook andere maatregelen denkbaar die voor verlichting van de druk op de capaciteit zouden kunnen zorgen. Denkrichtingen hiervoor zijn in de brief van 13 augustus 2024 aan de Kamer benoemd.⁴

Ook zou gekeken kunnen worden naar de voorlopig gehechten: een groot deel van de capaciteit van DJI wordt voor deze doelgroep gebruikt. Zij zijn echter nog niet door een rechter veroordeeld en houden met hun verblijf binnen detentie plekken bezet van personen die al wel door een rechter zijn veroordeeld en hun straf niet kunnen uitzitten.

In dit advies zal de RSJ ingaan op hoe groot het aandeel van voorlopig gehechten is op de totale capaciteit van DJI en of er kenmerken zijn die opvallen aan deze doelgroep. Er zal worden bekeken hoe er in het buitenland wordt omgegaan met deze groep gedetineerden en of daar wellicht alternatieven te vinden zijn die in Nederland toepasbaar zijn. En als er toepasbare alternatieven zijn, wat er dan voor nodig is om die in Nederland te realiseren. Betreft dit enkel een aanpassing van wet- en regelgeving of is daar meer voor nodig?



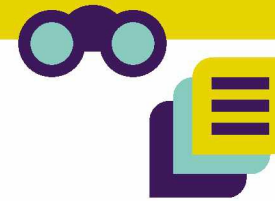
² Dit adviesonderwerp loopt door vanuit 2025.
³ Kamerstukken II 2023/24, 24587, nr. 900; Kamerstukken II 2023/24, 24587, nr. 937.
⁴ Kamerstukken II 2023/24, 24587, nr. 967.

Strafrechtelijke aanpak minderjarigen bij schoolverzuim

In de Leerplichtwet is schoolverzuim strafbaar gesteld voor jeugdigen tot achttien jaar voor zover zij hun startkwalificatie nog niet hebben behaald. Leerplichtambtenaren kunnen een jeugdige naar Stichting Halt verwijzen als sprake is van meer dan zestien uur verzuim in een maand tijd. Als sprake is van structureel schoolverzuim, dan kan de leerplichtambtenaar een proces-verbaal opmaken, waarna het Openbaar Ministerie besluit of tot vervolging wordt overgegaan. De RSJ is gevraagd advies te geven over hoe de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim zich verhoudt tot de uitgangspunten van het VN-Kinderrechtenverdrag en andere internationale verplichtingen en normen. Daarnaast wordt gevraagd naar mogelijke alternatieven voor de aanpak van schoolverzuim.



Verwachte consultaties wet- en regelgeving



Consultaties vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid

- Wetsvoorstel met de eerste tranche verbetervoorstellen na de evaluatie van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden
- Wetsvoorstel met een nieuwe strafrechtelijke zorgmaatregel, ook wel de 'forensische variant' van artikel 2.3 Wet forensische zorg
- Wetsvoorstel met betrekking tot een alternatieve herbeoordeling bij levenslanggestraften
- Juridische verankering detentieconcept (Kleinschalige Voorziening Middelburg)
- Wijziging van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting in verband met het verruimen van de BBA termijnen/criteria
- Wetsvoorstel tot aanpassing van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen
- Wetsvoorstel afbouw interlandelijke adoptie en naamswijziging

Consultatie vanuit het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

- Aanpassing van de Jeugdwet voor wat betreft gesloten jeugdhulp

Actualisatie Meerjarenprogramma 2025-2028



DE VOLGENDE ONDERWERPEN WORDEN AAN HET MEERJARENPROGRAMMA TOEGEVOEGD:

THEMALIJN 1 – ZINVOLLE STRAFRECHTSTOEPASSING

Beklagrecht

Het beklagrecht voor gedetineerden is een belangrijke waarde van het Nederlandse penitentiaire systeem. De onafhankelijke toets op beslissingen moet bijdragen aan het respecteren van de rechtspositie van gedetineerden en aan een menswaardige detentie. Echter, door het almaar toenemende aantal klacht- en beroepszaken staat het systeem onder druk. Dit doet afbreuk aan een effectieve rechtsbescherming van ingeslotenen. In het advies *Spanning in detentie* (2019) heeft de RSJ dit probleem al aangekaart. Gezien de complexiteit van het probleem en diverse ontwikkelingen daarna (zoals invoering grievenstelsel en wetswijzigingen in het systeem van promoveren en degraderen en in het verlostelsel) wil de RSJ opnieuw over het onderwerp adviseren en op zoek gaan naar mogelijke oplossingen voor de langere termijn. De RSJ zal hierbij ingaan op zowel oorzaken als op de werking van het beklag- en beroepsrecht in de praktijk en mogelijke oplossingen.



THEMALIJN 2 – DE JUSTITIABELE IN BEELD

Laatste levensfase in de forensische zorg en detentie

Het komt voor dat patiënten gedurende de laatste fase van hun leven in de forensische zorg of in detentie verblijven. Dat komt met name door de toenemende vergrijzing van de populatie. Dit is een gevolg van – onder andere – de toegenomen verblijfsduur van zowel patiënten in de forensische zorg als gedetineerden.

In de forensische zorg kampt een groeiend aantal patiënten met chronische somatische aandoeningen, cognitieve achteruitgang en complexe zorgbehoeften die de grenzen van het reguliere forensische behandelmodel overstijgen. Ook kunnen er jongere patiënten in de forensische zorg verblijven die zich – vanwege een somatische aandoening – in hun laatste levensfase bevinden. In die fase verschuift de focus van behandeling naar zorg. Het lijkt echter te ontbreken aan de benodigde (terminale) zorgvoorzieningen in de forensische zorg. Dit, in combinatie met de beperkte uitstroommogelijkheden, leidt tot moeilijkheden in de begeleiding van patiënten in hun laatste levensfase.

Vergelijkbare ontwikkelingen zijn zichtbaar in detentie. Er is een toenemende groep gedetineerden die gedurende de laatste fase van hun leven in detentie verblijft, terwijl penitentiaire inrichtingen hierop vaak niet voldoende zijn toegerust.

De RSJ verkent in een advies welke mogelijkheden er zijn om de zorg aan en begeleiding van personen in de laatste levensfase in de forensische zorg en in detentie (beter) te kunnen vormgeven en wat daarvoor nodig is. Hierbij verdient het borgen van de balans tussen zorg en veiligheid speciaal aandacht.

De RSJ kan besluiten in dit advies ook patiënten of gedetineerden te betrekken die zich niet in de laatste levensfase bevinden maar wel blijvend afhankelijk zijn van zware zorg, als hiervan gaandeweg meerwaarde blijkt.





Middelengebruik in de forensische zorg⁵

Gebruik van middelen (drugs) en verslavingsproblematiek komen veelvuldig voor in de forensische zorg. Behandeling van verslaving aan middelen gaat doorgaans gepaard met perioden van terugval van de patiënt. Een knelpunt bij de (verslavings)behandeling in een strafrechtelijk kader is dat het overtreden van gestelde voorwaarden (ten aanzien van middelengebruik) vaak niet zonder consequenties is. Hierbij valt te denken aan het intrekken van verkregen vrijheden (zoals verlof) of (terug)plaatsing naar een hoger beveiligingsniveau. Dit, terwijl vanuit behandelooqpunt bekend is dat terugval onderdeel uitmaakt van de weg naar herstel. Behandeldoelen en veiligheidsmaatregelen staan daarmee op gespannen voet met elkaar.

In dit advies bekijkt de RSJ hoe behandeldoelen die te maken hebben met middelengebruik en -verslaving al dan niet samengaan met resocialisatie, veiligheid binnen en buiten de forensische zorgklinieken en de rechtspositie van de patiënten.

⁵ Dit adviesonderwerp stond als gevraagd advies op het Adviesprogramma 2025, maar is omgezet naar een advies op eigen initiatief en wordt zodoende toegevoegd aan het Meerjarenprogramma 2025-2028.

THEMALIJN 3 – FOCUS OP JEUGD



Financiële straffen en maatregelen jeugdigen

Financiële straffen en maatregelen kunnen ervoor zorgen dat jeugdigen langdurig in de schulden raken, wat hun resocialisatie ernstig kan belemmeren. Bovendien zijn financiële problemen een belangrijke risicofactor voor toekomstig strafbaar gedrag. In jeugdstrafzaken worden in toenemende mate schadevergoedingsmaatregelen met hoge bedragen gevorderd, waarover rechters moeten beslissen. Daarnaast worden ontnemingsmaatregelen gevorderd. Ook steeds hogere boetes, die sterk oplopen bij niet-betalen, en een opeenstapeling van boetes, bijvoorbeeld voor verkeersovertredingen, kunnen ervoor zorgen dat jeugdigen in de schulden raken.

De RSJ bekijkt in een advies hoe financiële straffen en maatregelen zich verhouden tot de pedagogische uitgangspunten van het jeugdstrafrecht. Daarbij wordt de kennis en ervaring die het Centraal Justitieel Incasso Bureau al heeft op dit vlak betrokken, en wordt rekening gehouden met de belangen van slachtoffers en nabestaanden.



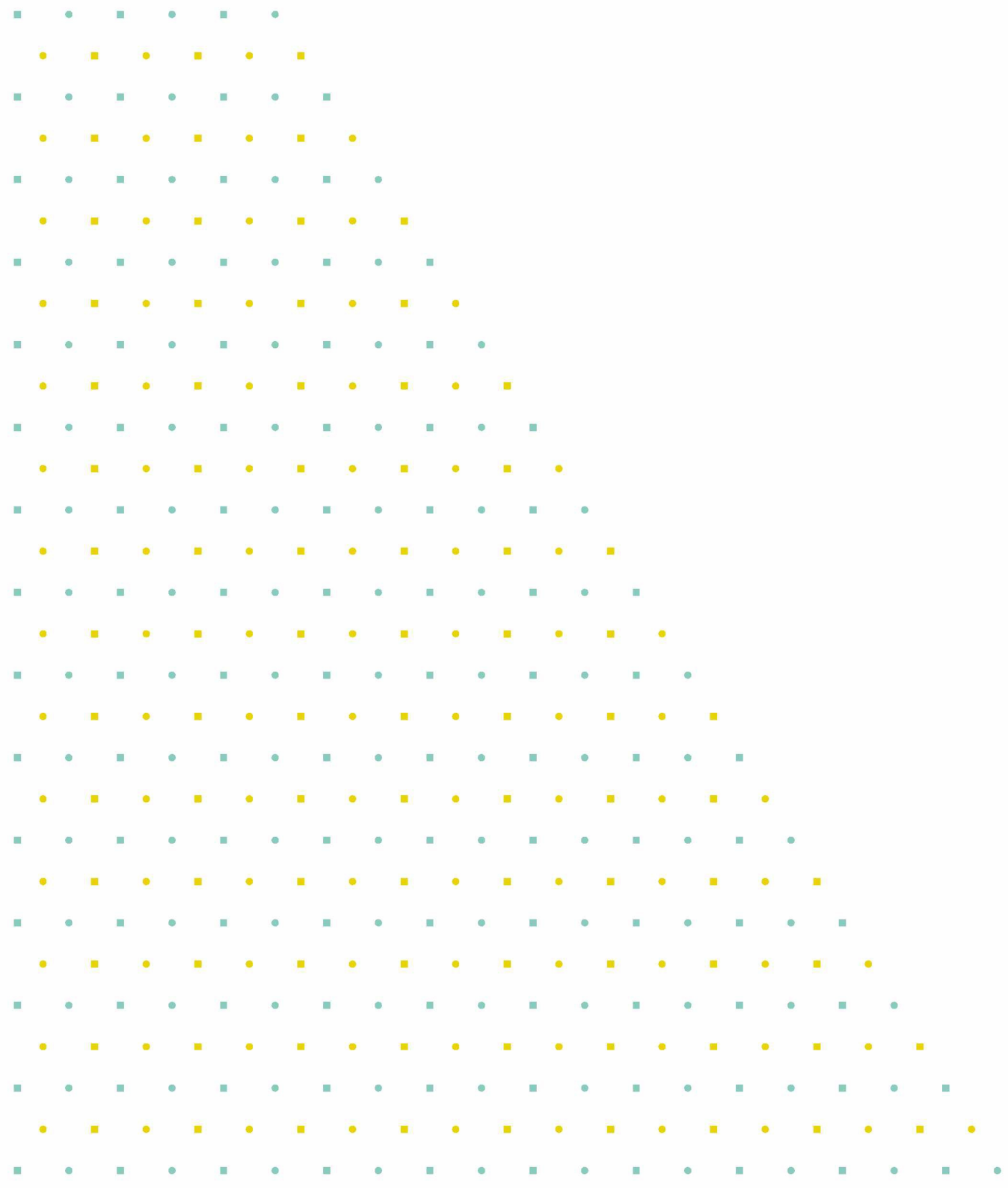
Kinderen van ouders in de forensische zorg

In Nederland verblijven ongeveer 2.330 patiënten in de forensische zorg.⁶ Een onbekend aantal van hen heeft minderjarige kinderen. Hoewel het hebben van een ouder in de forensische zorg ingrijpende gevolgen kan hebben voor een kind, is er geen landelijk beleid gericht op deze kinderen. Ook bestaan er niet of nauwelijks lokale initiatieven die betekenisvol contact tussen het kind en de ouder in de forensische zorg faciliteren. De RSJ gaat in een advies na hoe de zorg voor en ondersteuning van kinderen kan worden verbeterd en hoe de rechten en belangen van kinderen met een ouder in de forensische zorg worden geborgd.

Vooralsnog focust de RSJ zich op de forensische zorg. Als gaandeweg blijkt dat ook de situatie in het gevangeniswezen advies behoeft, kan de focus van het advies worden verbreed.



⁶ Dit cijfer is gebaseerd op de gemiddelde bezetting in alle forensische zorginstellingen in 2023. Informatieblad forensische zorg, DJI 2024.



Raad voor
Strafrechtstoepassing
en Jeugdbescherming